

3. 내셔널 트러스트 운동(자연신탁국민운동)의 전망과 과제

EXECUTIVE SUMMARY

(1) 내셔널 트러스트 운동의 정의와 역사

- 시민들의 자발적인 모금이나 기부를 통해 훼손되거나 사라지기 쉬운 자연 및 문화 유산 지역의 땅을 사들인 뒤 영구 보존하는 환경·문화운동으로, 약 1세기 전인 1895년 영국에서 처음 시작됨

(2) 내셔널 트러스트 운동의 원리와 특성

- 원리 :
 - 보전가치가 있는 자연자산에 대해 시민들이 회비, 기부, 모금 등의 방법으로 기탁된 자산에 의해,
 - 시민운동단체에서 매입, 취득, 임대 등을 통해 보전을 위한 신탁을 설정하고,
 - 이를 미래세대까지 보전·관리해 가는 방식으로 이루어짐
- 특성 :
 - 보전가치가 있지만 사적 소유 하에 있는 토지, 경관, 시설들을 ‘시민주도적’으로 이를 영구히 보전·관리하는 방식에 있음
 - 실천운동으로서 시민들의 자발적인 자산헌납, 기부, 자원봉사 등을 통해 이루어짐
 - 자산을 영구히 보존하는 것을 원칙으로 하고 있음
 - 신탁가치의 활용과 가치의 극대화 및 조직을 통한 운동의 지속가능성을 추구

(3) 내셔널 트러스트 운동의 필요성 및 도입의 의의

- 시민운동으로서 필요성 : 우리 사회의 가치를 공유하고자하는 근본적인 시민운동
- 도입의 의의 :
 - 사익의 추구 대상이 되어버린 환경의 공유화는 국가나 개인의 소유가 아니라 시민 전체의 소유가 되는 “시민 자산화”를 의미하며,
 - 환경을 시민적 자산으로 만들 수 있게끔 자기가 가지고 있는 일부를 내놓은 구체적 실천이 있어야 한다는 것을 의미함

(4) 한국 내셔널 트러스트 운동의 발족과 활동 계획

- 2000년 1월 25일에 발족한 한국 ‘내셔널 트러스트 운동’은 영국을 모델로 하여 결성된 본격적인 국내 내셔널 트러스트 운동체임
- 주요 활동 :
 - ‘자연자원의 모니터링’, ‘Site(보전대상지) 조사·선정 및 관리’, ‘Site별 후원인 모집’, ‘국민모금운동’, ‘환경교육 및 캠페인’, ‘NT운동의 국제연대’, ‘법제도의 정비’, ‘국민자연신탁법 입법 청원운동’ 등이 있음
- 조직의 성격은 단기적으로 비영리 사단법인화를 목표로 하되, 장기적으로는 특별법에 의해 지위가 보장되는 ‘특수 공익신탁법인’으로 발전해 가는 것을 전제하고 있음

(1) 내셔널 트러스트 운동의 정의와 역사

○ 내셔널 트러스트운동의 정의

- 내셔널 트러스트(National Trust, 이하 NT) 운동은 시민들의 자발적인 모금이나 기부를 통해 훼손되거나 사라지기 쉬운 자연 및 문화유산 지역의 땅(혹은 시설)을 사들인 뒤 영구 보존하는 환경·문화운동을 지칭함
- 뜻있는 시민들이 땅을 트러스트에 기부 또는 참여하거나, 보존가치가 있는 땅과 시설을 시민들의 성금을 모아 직접 매입하는 것이 운동의 핵심방식

○ 내셔널 트러스트 운동의 역사

- NT운동은 약 1세기전인 1895년 영국에서 빈민주거지 재개발운동을 펼쳤던 옥타비아 힐(Octavia Hill)과 공유지보전협회(The Commons Preservation Society)의 명예변호사 로버트 헌터(Robert Hunter) 및 위스워드 의 자연보전관을 신봉했던 성공회 신부 하드윅 례스리(Hardwicke Rawnsely)에 의해 출발
 - 당시는 급격한 산업화에 따른 정주환경 파괴가 큰 사회문제로 대두되면서 이를 해결하고자 하는 다양한 형태의 시민 자의식적인 실천운동(예, 전원도시운동, 농촌경관보존운동 등)이 출현하였는데 그 중의 하나가 NT운동
 - NT운동의 정식이름은 ‘자연이 아름답고 역사적으로 중요한 장소를 보전하기 위한 국민신탁 (National Trust for Places of Historic Interest and Natural Beauty)’임
- 1907년에 제정된 ‘국민신탁법(The National Trust Act)’에 의해 영국의 NT에 부여된 가장 중요한 권한은 ‘토지를 양도 불가능하게 지키는 것’임.
 - 이는 국민의 성금, 기부, 기증으로 확보된 환경, 문화자산은 국민적 자산으로 영구히 보전되어야 한다는 취지에서 취해진 조치임
- 1995년 100주년을 맞이했던 영국의 NT운동은 현재 250만 명의 회원을 거느리고 있는 영국의 대표적인 국민적 운동이면서, 현재 미국, 일본, 오스트레일리아, 뉴질랜드, 말레이시아 등 25개국에서 전개되고 있는 세계적인 운동임

(2) 내셔널 트러스트 운동의 원리와 특성

○ 내셔널 트러스트 운동의 원리

- 내셔널 트러스트 운동은
 - 보존가치가 있는 자연자산(환경 및 문화자산을 포함)에 대해(신탁대상),

- 시민들이 회비, 기부, 기증, 모금 등의 방법으로 자산을 기탁하면(신탁자)
- 시민운동단체에서는 이를 가지고 매입, 취득, 임대 등을 통해 보전을 위한 신탁을 설정하여, 이를 미래세대까지 보전·관리(수탁자)
- 신탁대상 : NT운동은 보전가치가 있는 동식물과 그 서식지, 생태적으로 민감한 지역·토지 및 시설, 자연환경, 명승지, 문화재, 사적지 등을 대상
 - 그러나 이 중에서도 ‘절박한 훼손의 위협’에 처해 있으면서도 현행 국가제도나 개인의 노력으로 지켜질 수 없는 것을 우선적인 대상으로 하며 시민들의 성금, 기부 등을 통해 확보된 보전자산은 시민적 자산(civic trust)으로서의 지위가 부여됨
- 신탁자 : 국가나 개인이 아닌 ‘제 3 방법(the third way)’으로 시민들이 그들의 자산을 보전을 위한 신탁으로 내놓을 때 NT운동은 비로소 가능
 - 신탁자로서 시민의 범주에는 개인, 시민단체, 기업 등이 포함되며, 사안에 따라서는 정부와 같은 국가기관이 참여할 수 있지만 어디까지나 보조적인 역할에 머물러야 함.
- 수탁자 : 보전을 위한 시민자산을 신탁받는 주체는 범국민적으로 결성된 ‘국민신탁’
 - 국민신탁은 국가적 통제나 사적인 이익에 영향받지 않는 순수한 시민기구로 구성되어야 하며, 그 핵심역할은 수탁한 시민적 자산을 보전대상인 자연에 대해 신탁으로 설정하고 이를 관리하는 데 있음.
- 신탁설정 방법에는 크게 세 가지가 있는데,
 - 매입이나 취득과 같이 ‘소유권(ownership)’ 설정을 통한 신탁방법
 - 임대와 임차 등과 같이 ‘사용권(the right to use)’ 설정을 통한 신탁방법
 - 원소유주와의 보전적 이용을 위한 ‘서약 혹은 계약(convenance)’을 통한 신탁방법임
- NT활동에는 보전대상의 조사·선정, 모금운동, 신탁설정 외에 회원관리, 시설의 이용과 활용, 국민교육 및 홍보, 수익사업 등의 부수적인 활동이 중요한 내용으로 포함됨.
 - 영구보전을 위한 국민신탁은 신탁설정의 일회적 행위(예, 매입)로 끝나는 것이 아니라 신탁자산의 가치가 유지될 수 있는 연속적인 활동(예, 유지관리 및 활용)으로 조직되어야 하기 때문

○ 내셔널 트러스트 운동의 특성

- 다른 여타 유사운동과 달리 NT운동의 가장 중요한 특징은 보전가치가 있지만 사적 소유 하에 있는 토지, 경관, 시설들을 ‘국민 트러스트’란 형식으로 전환시켜 ‘시민주도적’으로 이를 영구히 보전·관리하는 방식에 있음

- ※ 영국 어디를 가든 NT가 소유하고 관리하는 숲, 정원, 강, 고택, 유적, 선물가게, 민박시설 등을 쉽게 볼 수 있는데, 영국 NT는 현재 약 27만 헥타르의 토지를 보유한 영국 최대의 사적 토지소유자임¹⁾
- 실천운동으로서 NT운동의 두 번째 특징은 시민들의 자발적인 자산헌납과 기부 및 자원봉사 등을 통해 보존가치가 있는 땅, 경관, 시설을 취득하고 이를 시민 주도적으로 '영구히 보존'하는 데 있는데, 시민들의 자발성을 바탕으로 하는 만큼 환경·문화자산을 신탁하는 방식은 다양함
 - 회비 납부 : 참고로 영국의 경우 1997년에 회비로 거둔 액수가 5천만 파운드(약 1,000억원)로 NT 전체 수입의 30%에 달함
 - 모금 및 기부 (appeals and gifts) : 영국의 NT역사를 보면 모금 및 기부를 독려하는 운동은 사회명망가나 저명인사(예, 수상이나 유명작가)들이 직접 나서는 경우가 많음
 - 유산 기증(legacies) 및 헌납 : 실제 영국 NT역사를 보면 사회명망가를 포함한 일부 평범한 시민들이 그들 자산의 일부나 전부를 직접 헌납하거나 유산으로 NT에 기증하는 사례는 수없이 있었음
 - 직접 취득(acquisition) : 필요할 경우에 NT는 모금된 자원으로 자산을 직접 취득하기도 하는데, 이 경우에도 모금, 기부, 기증 등의 방법이 병행적으로 활용됨
 - 사용권 임대 : 시설이나 건물, 토지 등의 소유자로 하여금 소유권의 이전이 없이 해당 자산을 보전적으로 활용하고 유지하는 것을 계약하는 방법(합의, 결의, 약속 등), 즉 사용권을 NT의 트러스트로 적립하는 방법임
- NT운동의 세 번째 특징은 자산(신탁물)은 영구히 보전하는 것을 원칙으로 하고 있는 점
 - 영국의 경우 그와 관련된 제반의 기준과 절차 등은 모두 '국민신탁법(the National Trust Act)'의 규정을 따르고 있음
- 네 번째 특징은 신탁가치의 활용과 가치의 극대화를 추구한다는 점
 - 시설이나 장소를 관람하고 활용케 하며, 또 이를 이용해 시민들을 교육시키거나 기업적 형태로 사업을 운영하면서 그 가치를 극대화하는 활동들을 다양하게 운영하고 있음
- 마지막으로 NT운동은 조직을 통한 운동의 지속가능성을 추구

1) 영국 내셔널 트러스트 보유 현황(1998년 현재)은 역사적인 건물 164채, 성 19채, 정원 160곳, 전 통산업시설 47곳, 교회 및 성당 49곳, 선사 및 로마시대 유적 9곳, 경관공원(landscape parks) 73곳, 보전토지 27만2,659 헥타르, 보전해안선 565 마일, 소유건물 2,792 동 등임

- 법인적 지위를 갖는 조직을 유지하면서, 상근직, 계절직, 임시직, 자원봉사자들을 다양하게 활용하며, 대규모의 회원조직이 구성됨
 - ※ 영국의 경우 1998년 현재 고용된 인원의 구성을 보면 상용직: 2,537명, 파트 타임직: 605명, 계절직: 3,625명, 자원봉사자: 35,179명 등으로 되어 있음

(3) 내셔널 트러스트 운동의 필요성 및 도입의 의의

○ 시민운동으로서 내셔널 트러스트 운동의 필요성

- NT운동은 특정집단이나 권력에 대해 대항하는 운동인 노동운동이나 여성운동과는 달리 새로운 시대에 걸맞는 우리 사회의 가치를 공유하고자하는 운동
 - 시민운동은 근본적으로 시민사회 내에서 가치(이념)를 공유하고자하는 운동(예, 공공선)
- 또한 NT운동은 지금까지 결과나 과정상의 문제점에 대해 대항하는 형태의 운동과도 근본적으로 구별되며, 대항운동으로서의 성격을 넘어서서 가치 공유가 핵심적 목표로 설정됨
- 대부분의 시민운동은 현실에서의 철저한 문제의식으로부터 출발하는데, NT운동 역시 토지의 개인소유가 불가피하게 발생시킬 수밖에 없는 무분별한 개발, 토지의 투기적 이용, 훼손, 그로 인한 사회·경제적 불평등문제를 해결하고자하는 문제의식으로부터 출발하여 공유의 영역을 확장시키는 근본적인 시민운동임

○ 내셔널트러스트운동의 도입의 의의

- 사익의 추구 대상이 되어 버린 환경(예, 그린벨트)을 보전이란 공공적 용도로 묶어 두기 위해서는 해당 환경이 사적이익에 복속되지 않을 장치, 즉 공유화가 되어야 하는데 공유화는 국가나 개인의 소유가 아니라 시민 전체의 소유가 되는 '시민(국민) 자산화'를 의미함
- 시민적 자산은 시민들의 성금, 기부, 헌납 등으로 조성된 자산이며, 동시에 시민들 스스로가 관리하고 지켜가는 자산
 - 따라서 환경을 지키기 위해 이전 시민들이 나서야 한다는 것은 환경을 시민적 자산으로 만들 수 있게끔 자기가 가지고 있는 것의 일부를 내놓는 구체적인 실천이 있어야 한다는 것을 의미함

- NT운동은 환경의 '시민적 공유화'란 이념과 이를 구현하기 위한 '시민들의 자의식적 실천'을 결합하는 '실천 이념적 운동'으로서 의의를 가지고 있음
 - 이제 우리는 환경을 지키기 위해 이러한 시민운동방식을 활용하지 않으면 안될 상황에 와 있음

(4) 한국내 내셔널 트러스트 운동 사례에 대한 평가

○ 무등산 공유화 운동

- 광주시 및 인접 자치단체(담양군, 화순군)나 지역기업들이 추진하고 있는 무등산 권의 자연생태계 훼손계획에 대응하기 위해 광주지역 시민·환경단체들이 1994년부터 시작한 운동임
- 현재 시의회, 행정기관의 공감대 확산을 통해 구체적인 제도화 수준에 이르기 직전에 있으며, (사)무등산보호단체협의회 중심으로 공유화 기금조성, 무등산 땅 1평 사기 시민운동, <무등산보호관리기금설치및운동조례> 제정 운동 등을 진행하고 있음

○ 오정골(인돈학술원) 지키기 운동

- 1999년 5월 1일 발족한 「오정골을 지키는 시민의 모임」이 추진하고 있는 대전시 오정동 인돈학술원 및 주변부지 지키기 운동
- 한남대학교가 여러 가지 이유로 이 부지를 매각계획을 발표한 후, 모 건설회사에서 이 부지를 매입하여 오피스텔 건축계획을 세운다는 사실이 알려지면서 이곳이 문화재로서의 중요성과 주변 자연환경의 보존가치가 높다는 점을 적극적으로 홍보하고 “땅1평사기운동”과 “1인1계좌갓기운동”을 전개함
- 최근에는 한남대에서 매각을 포기하면서 사실상 보전에 성공한 사례로 남게 됨

○ 녹색연합 - 태백 변전소 부지 매입운동

- 녹색연합이 신태백-신가평 구간 765kV 고압변전소 부지의 일부인 1천평을 주민으로부터 매입하여 송전선로 건설과정에서 발생할 수 있는 백두대간 파괴를 막기 위해 벌이고 있는 운동인데, 한전의 부지 강제수용을 막기 위해 ‘땅 한 평 사기운동’을 전개하여 1999년에 1천3백평의 땅을 250명의 소유자 명의로 등기를 마친 상황임

- 이후 한전이 강제수용을 추진할 경우, 땅 소유자들을 원고로 하여 전원개발특별법의 위헌소송을 진행할 계획임

○ 도시연대 - 민익두씨 집 매입운동

- 서울지방민속자료 15호로 지정된 종로구 경운동 민익두씨의 집(1920년대 건축)을 매입하고자 도시연대가 벌이고 있는 운동인데, 땅 값이 평당 수천만원에 달해 매입은 거의 힘든 상황이나 서울시가 매입비를 1999년 예산에 반영하면서 불씨를 지피고 있는 운동임

<전체적인 평가>

- 가치(이념) 지향성의 부재 : 대부분의 경우 “보존의 필요성 → 매입운동”으로 단선적 진행을 따르고 있음
- 무동산 공유화 운동의 조례제정 운동을 제외하면 전반적으로 제도화 과정으로 발전하지 못하고 있음
- 구체적인 Site 중심으로 운동이 진행됨으로 인해 보전가치를 판단함에 있어, 우선 순위나 국가 전체의 규모와는 무관하게 진행되고 있어 연대나 전국화의 필요성이 제기됨

(5) 한국 내셔널 트러스트 운동의 발족과 활동 계획

○ 2000년 1월 25일에 발족한 한국 ‘내셔널 트러스트 운동’(THE NATIONAL TRUST of KOREA)은 영국의 NT를 모델로 하여 결성된 본격적인 NT 운동 체임

- 그린벨트 보전의 실패를 경험한 시민환경단체들은 한국사회에서 환경을 지킬 수 있는 유일한 방법은 결국 시민들이 직접 매입하여 지킬 수밖에 없다는 인식을 하게 되면서 그 대안운동으로서 내셔널 트러스트 운동에 대한 관심 증대
- 300여명의 각계 전문가와 시민들이 창립위원으로 참여하면서 발족

○ 본 운동의 목적은 ‘멸실위기에 처한 환경 및 문화자산을 국민적 자산으로 영구히 보전하면서, 계층간, 세대간, 종(種)간 환경문화자산의 공평한 이용을 추구하는 새로운 시민실천운동을 구현하는 것’임

- 주요 활동으로는 ‘자연자원의 모니터링’, ‘Site(보전대상지) 조사·선정 및 관리’, ‘Site별 후원인 모집’, ‘국민모금운동’, ‘환경교육 및 캠페인’, ‘NT운동의 국제연대’, ‘법제도의 정비’, ‘국민자연신탁법 입법 청원운동’임
- 2020년까지 NT운동이 달성하고자 하는 목표로는 ‘전국토의 1% 관리’, ‘GNP의 1% 자산 적립’, ‘내셔널 트러스트 사이트 100개소 발굴과 관리’, ‘회원 100만, 자원봉사자 5만명 확보’, ‘연소득 1조원 창출’, ‘자연보전 선진국의 구현’ 등이 제시되었음
- 조직의 성격은 단기적으로 비영리 사단법인화를 목표로 하되, 장기적으로는 특별법(예, 국민자연신탁법)에 의해 지위가 보장되는 ‘특수 공익신탁법인’으로 발전해 가는 것을 전제하고 있음
 - 회원은 성, 연령, 소득 등에 따라 여러 유형으로 나누고, 연회비는 최소화(연 약 5000원)하여, 국민 대다수가 이 운동에 참여할 수 있는 다양한 회원확보 운동을 전개할 계획(예, 학생클럽의 조직, NT봉사대 조직 등)
 - 기금조성을 위해서는 각종 모금운동, 기부기증운동, 헌납운동 등을 추진하고자 하며, 특히 중산층이나 기업의 기부를 유도하기 위해 ‘1% 클럽(소득이나 수입, 자산의 1%를 기부하는 클럽)’을 결성함
- 내셔널 트러스트 운동이 정하고 있는 대상지역은 ‘우수 자연생태지역’, ‘우수경관지역’, ‘역사 문화유적 및 역사문화지역’, 세 가지 범주
 - 발족시 공표한 내셔널 트러스트 후보지로는 태안군 천리포 수목원, 광주 무등산, 강화도 매화마름 군락지, 강동구 둔촌동 습지, 제주 선홍곶, 시흥 갯벌, 강화도 여차리 갯벌, 신두리 해안사구 등이 있음
- 계획 : 자연과 문화유산을 위한 시민신탁 및 수탁의 각종 행위와 활동, 그리고 신탁의 법적 관계 등은 그에 따른 제도적 혜택과 보장책이 주어져야 하는 데, 이 모든 것은 국민신탁법과 같은 특별법 제정으로 해결되어야 할 과제이므로 가칭 ‘국민자연신탁법’ 입법청원운동을 조속히 착수할 예정이며, 아울러 관련 법과의 연계를 위한 법제도 정비도 정부에 촉구할 것임

오성규 내셔널트러스트운동 사무국장(ohskk@ecojustice.or.kr, ☎ 708-4747)